DEFESA COMERCIAL alternativas de reforma institucional

Rabih A. Nasser*
Sergio Goldbaum**

Está em tramitação no Congresso Nacional proposta de reforma institucional da área de defesa comercial, de autoria do senador Francisco Dornelles (Projeto de Lei nº 715/2007). Propõe-se a instituição de um Conselho de Defesa Comercial, órgão vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que passaria a deter a atribuição de aplicar direitos antidumping, salvaguardas e medidas compensatórias.

A aplicação de medidas de defesa comercial é uma parte importante da política de comércio exterior do país. Elas possibilitam a imposição de restrições às importações quando se comprova a existência de um dano relevante para a indústria nacional decorrente da entrada de produtos estrangeiros em grandes quantidades ou a preços excessivamente baixos. Como restringem o livre comércio, os acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC) procuram garantir que sejam adotadas apenas excepcionalmente.

Justamente por influenciar decisivamente as condições de acesso a mercados e alterar a dinâmica concorrencial, essas medidas são um tema fundamental para a indústria nacional, para os importadores e para os exportadores dos países contra os quais as restrições são aplicadas.

O grande mérito do projeto de lei nº 715/2007 é estimular a discussão sobre o melhor modelo institucional para a área de defesa comercial. A questão central que procura responder é: como deve ser o processo decisório na área de defesa comercial?

Atualmente, o processo é dividido em duas etapas. O Departamento de Defesa Comercial (Decom) da Secretaria de Comércio Exterior (Secex) do MDIC conduz a investigação para verificar se os requisitos técnicos estão preenchidos. Mas cabe ao Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior (Camex), após a avaliação de um grupo interministerial reunido no Comitê Executivo de Gestão (Gecex), decidir sobre a aplicação das medidas. Em teoria, isto permite que vários ministérios opinem sobre a conveniência de impor as restrições.

O projeto propõe concentrar essas duas etapas no âmbito do MDIC. Em sua versão atual, aprovada no Senado e encaminhada à Câmara dos Deputados, em abril de 2009, a proposta autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Defesa Comercial, composto por sete membros (um presidente e seis conselheiros), com mandatos de três anos, permitida uma recondução. Quatro integrantes seriam escolhidos pelo Ministro do Desenvolvimento entre servidores do MDIC, enquanto os demais seriam escolhidos pelo ministro a partir de listas tríplices da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e Confederação Nacional do Comércio (CNC).

As decisões do Conselho seriam passíveis de reforma pelo presidente da República.

Trata-se de um projeto de lei autorizativo. Sua aprovação no Congresso não significará necessariamente a instituição do Conselho. Isto dependerá, em última instância, do presidente da República, a quem compete a criação de órgãos no âmbito do Poder Executivo.

A proposta está baseada no diagnóstico de que, apesar de as investigações serem conduzidas por um corpo técnico altamente qualificado e competente, o processo decisório é lento, há hesitação na aplicação de direitos provisórios — que vigoram durante a investigação — e há interferência de outros fatores (que não os meramente técnicos) nas deliberações da Camex.

Mais do que a discussão sobre o acerto desse diagnóstico, parece-nos importante chamar a atenção para algumas questões suscitadas pelo projeto. Encontrar respostas adequadas a estas perguntas ajuda na reflexão sobre o melhor desenho institucional para a área de defesa comercial.

Poder Executivo terá interesse em implementar a mudança?

Como a reforma proposta implica redução das atribuições dos demais ministérios integrantes da Camex e a eliminação da sua possibilidade de influir na aplicação de medidas de defesa comercial, parece-nos natural que haja dificuldades para a implementação do novo modelo. Apesar disso, o projeto tem o mérito de provocar a discussão sobre possíveis melhorias no atual sistema.

Há outras formas de atingir os objetivos buscados dentro do atual modelo institucional?

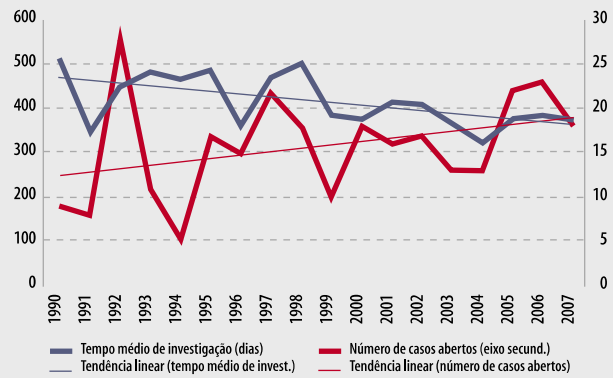
Certamente há ajustes que podem tornar o modelo atual mais eficiente. Isto passa necessariamente pelo fortalecimento da capacidade de ação do Decom e pela melhoria da instrução dos processos. Este segundo ponto depende da qualidade da participação das partes interessadas. Quanto melhor a qualidade dos elementos trazidos pelas partes interessadas, mais fácil será para o Decom chegar a conclusões bem fundamentadas. Avanços já têm sido percebidos, como pode ser observado no gráfico. Apesar do aumento da demanda por medidas de defesa comercial, em especial nos últimos anos, por conta da valorização do real, os prazos das investigações têm sido reduzidos e a Secex está se esforçando para dotar o Decom dos recursos necessários. Dar efetividade aos prazos para as deliberações da Camex, após o encerramento das investigações, também pode ajudar.

> O grande mérito do projeto é estimular a discussão sobre o melhor modelo institucional para a área de defesa comercial

A composição proposta para o Conselho é adequada?

Parece-nos importante que seja mantido o espaço para a

Ações de antidumping abertas e tempo médio de investigação



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Decom/MDIC

Proteger a indústria nacional quando necessário, sem sacrificar os benefícios do livre-comércio à economia como um todo

discussão sobre o "interesse nacional" na aplicação das medidas de defesa comercial. Essa discussão inclui questões como o impacto da medida sobre a concorrência no mercado interno, os efeitos para os consumidores e para os usuários dos produtos investigados, ou a influência das medidas sobre o relacionamento do Brasil com seus parceiros. Essa análise não é incompatível com a defesa da indústria nacional; ao contrário, ela enriquece a discussão e pode ajudar na aplicação de medidas mais ajustadas aos interesses do país. Se a proposta em tramitação for adotada, parece-nos importante que a composição e o processo decisório do Conselho permitam a incorporação desse tipo de preocupação.

Possibilidade de revisão das decisões pelo presidente da República é necessária ou adequada?

A resposta parece ser não, em ambos os aspectos. Essa possibilidade politizaria desnecessariamente a decisão e levaria a nível presidencial uma atribuição que, geralmente, se situa em nível ministerial ou é exercida por agências governamentais especializadas.

A partir dessas ponderações, parece-nos possível pensar em três alternativas de desenho institucional para a área de defesa comercial:

1) Manutenção do sistema atual, com aperfeiçoamentos para aumentar sua eficiência, em linha com os objetivos buscados pelo projeto: o fortalecimento do Decom, a melhoria da participação das partes interessadas e a melhor organização da discussão sobre interesse nacional ajudariam nesta tarefa;
2) Aprovação da lei e implementação pelo Poder Executivo da proposta de criação do Conselho de Defesa Comercial: neste cenário, parece-nos importante aprofundar a discussão sobre algumas questões suscitadas pela proposta. Entre essas questões estão a composição do Conselho e as restrições a que estarão sujeitos seus integrantes, a possibilidade de incorporar a discussão sobre o interesse nacional às suas deliberações, e a conveniência de ter suas decisões passíveis de reforma pelo presidente da República; e
3) Uma terceira possibilidade é a criação de uma agência autônoma, organizada sob a forma de autarquia e vinculada ao MDIC, encarregada das investigações e da aplicação das medidas de defesa comercial. Este seria o modelo mais ambicioso, uma vez que implicaria uma alteração profunda da sistemática atual. Isto permitiria a concentração das atribuições em um único órgão, que ficaria responsável pela implementação da política de defesa comercial, a exemplo do que está sendo proposto para a área de defesa da concorrência.

A comparação do sistema brasileiro de defesa comercial com outros sistemas revela que ele funciona bem. O projeto em tramitação é uma excelente oportunidade para discutir meios de aperfeiçoá-lo, de forma que as medidas de defesa comercial exerçam da melhor maneira possível a função que lhes cabe: proteger a indústria nacional quando isto se revelar realmente necessário, sem sacrificar os benefícios que o livre comércio traz para a economia como um todo.

*Doutor em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da USP e Professor de Direito da GV
**Economista pela USP, Mestre e Doutor em Economia de Empresas pela FGV-SP e Professor da EAESP/FGV